



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Byggnadsnämndernas tillämpning av plan- och bygglagstiftningen, 2018



Rapportnr: 2019:03

ISSN: 1403-168X

Rapportansvarig: Kajsa Reimers

Foto: Kajsa Reimers

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, samhällsbyggnadsenheten

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland under Publikationer

Inledning

Hänvisning till lagtext i denna återrapportering förkortas exempelvis till 8 kap 24 § PBL och då avses 8 kapitlet 24 § i plan- och bygglagen (2010:900). Plan- och byggförordningen (2011:338), förkortas i fortsättningen PBF. Med förkortningen BN avses kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande nämnd med ansvar för myndighetsutövning inom plan- och bygglagens område.

Länsstyrelsen får varje år i uppdrag av regeringen att granska byggnadernas arbete med tillsyn, samt hur kommunerna tillämpar plan- och bygglagstiftningen. Inför 2018 fick länsstyrelserna i uppdrag att följa upp och redovisa hur kommunerna tillämpar kravet på att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan (8 kap. 1 § 2. plan- och bygglagen). Länsstyrelserna också ska följa upp och redovisa hur möjligheterna att medge undantag från de ordinarie utformnings- och egenskapskraven för s.k. tillfälliga anläggningsboenden tillämpas av kommunerna.

Utdrag ur Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna

Tillsyn och tillsynsvägledning över kommunernas plan- och byggverksamhet

45. Länsstyrelserna ska i samband med uppföljningen av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen följa upp och redovisa hur kommunerna tillämpar kravet på att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan (8 kap. 1 § 2. plan- och bygglagen).

Enligt 3 kap. 27–29 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, gäller vissa undantag från de ordinarie utformnings- och egenskapskraven för s.k. tillfälliga anläggningsboenden. I anslutning till dessa bestämmelser har Boverket beslutat om föreskrifter och allmänna råd om anpassningar och avsteg för tillfälliga anläggningsboenden (BFS 2016:5). Länsstyrelserna ska följa upp och redovisa hur bestämmelserna i PBF och Boverkets föreskrifter tillämpas av kommunerna.

Den närmare inriktningen av redovisningen ska samordnas mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsernas återrapportering ska ske med framtagna former redovisade i återrapporteringskrav 44 b i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2012 och i dialog med Boverket.

Uppdraget ska redovisas till Boverket senast den 31 januari 2019.

Återrapporteringen av uppdrag 45 har utformats med stöd av de gemensamma arbetsformer och riktlinjer för uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning inom plan- och bygglagen, PBL, som tagits fram i samband med länsstyrelsernas uppdrag 44 a, i regleringsbrevet för 2012.

För att få fram de uppgifter som regeringen efterfrågar, så har länsstyrelserna skickat ut en enkät till kommunerna, kommunernas svar ger länsstyrelserna ett underlag i återrapporteringen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Fakta om Västra Götalands län	5
Del 1 – En byggnad ska ha en god form-, färg och materialverkan.....	6
Del 2 – Undantag från kraven för s.k. tillfälliga anläggningsboenden.....	11
Analys/reflektion	15



Sammanfattning

Del 1, En byggnad ska ha en god form- färg och materialverkan

Trettiofem av länets fyrtionio kommuner har svarat på enkäten. Svaren ger en entydig bild av att det är svårt att driva frågor om god färg-, form och materialverkan i bygglovsprocessen. Delvis för att frågor om estetik inte är helt lätta att kvantifiera och sätta ord på. Delvis beror det på att rättspraxis inte upplevs ge stöd för att byggnadsnämnden ska ställa estetiska krav på byggnader annat än som en anpassning till omgivningen.

Del 2, Undantag från kraven för s.k. tillfälliga anläggningsboenden

Endast åtta av de svarande kommunerna har haft behov av att använda sig av undantagen från kraven. Det visar att när lagstiftningen väl var på plats, var frågan inte längre aktuell. Flera kommuner har istället gått vidare till att med olika tillfälliga åtgärder inkvartera de flyktingar som fått uppehållstillstånd och kommunplacering.

Fakta om Västra Götalands län

Västra Götalands län har cirka 1,6 miljoner innevånare och en yta på 23 942 km². Länet består av 49 kommuner som har mycket skiftande befolknings-mängd, area och villkor för sin utveckling. Störst befolkning har Göteborg, Borås och Mölndal. Tretton kommuner har färre än 10 000 innevånare. Av länets 49 kommuner har 35 svarat på årets enkät om byggnadsnämndens arbete med god färg-, form och materialverkan.



KOMMUNERNA I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

ALE – ALINGSÅS – BENGTSFORS – BOLLEBYGD – BORÅS – DALSED – ESSUNGA
FALKÖPING – FÄRGELANDA – GRÄSTORP – GULLSPÅNG – GÖTEBORG – GÖTENE
HERRLJUNGA – HJO – HÄRRYDA – KARLSBORG – KUNGÄLV – LERUM – LIDKÖPING
LILLA EDET – LYSEKIL – MARIESTAD – MARK – MELLERUD – MUNKEDAL – MÖLNDAL
ORUST – PARTILLE – SKARA – SKÖVDE – SOTENÄS – STENUNGSUND – STRÖMSTAD
SVENLJUNGA – TANUM – TIBRO – TIDAHOLM – TJÖRN – TRANEMO – TROLLHÄTTAN
TÖREBODA – UDDEVALLA – ULRICEHAMN – VARA – VÅRGÅRDA – VÄNERSBORG
ÅMÅL – ÖCKERÖ

Del 1 – En byggnad ska ha en god form-, färg och materialverkan



Lagstöd 8 kap. 1 § plan- och bygglagen

En byggnad ska

1. vara lämplig för sitt ändamål,
2. ha en god form-, färg- och materialverkan, och
3. vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Fråga 2

Hur arbetar byggnadsnämnden för att föra en dialog med byggherren om att uppfylla kravet på god form-, färg- och materialverkan? (Exempelvis finns det möjlighet att diskutera kravet redan innan ansökan kommer in? Initierar byggherren själv en diskussion om kravet innan ansökan kommer in?)

Flera pekar på att de når bästa resultat i utformningsfrågorna när de har en tidig dialog med byggherren, innan ansökan kommit in. Vi känner att vi ofta får en god förståelse för dessa frågor när de förklaras på ett pedagogiskt sätt.

Vissa menar att det är svårt för dem att granska och bevaka dessa frågor då de saknar stadsarkitekt.

Fråga 3

Har byggnadsnämnden tagit fram vägledning som byggherren kan ta del av?

Majoriteten har inte något sådant. Flera pekar på att de har program som visar på kulturhistoriska värden i hela kommunen eller för utpekade delar. En del har också gestaltningsprogram eller handledning för vissa områden.

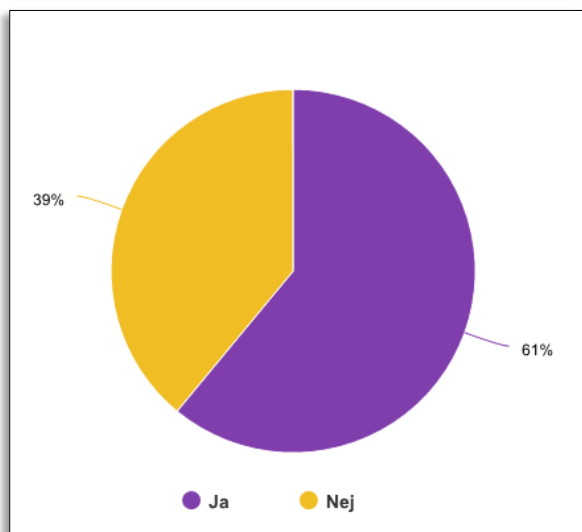
Fråga 4

Hur anser ni att undantagen från bygglovsplikt påverkar ert arbete med kravet på god form-, färg- och materialverkan?

Kommunerna kan i princip delas i två grupper när det gäller om vad de anser att undantagen från bygglovsplikt påverkar arbete med kravet på god form-, färg- och materialverkan. Den ena gruppen anser att det här undantaget inte påverkar deras arbete nämnvärt. Den andra gruppen menar att undantagen har en försvårande effekt genom att byggnadsnämnden kommer in först när det blir tillsyn över en redan genomförd åtgärd. Någon menar att "Undantagen försvårar nämndens arbete. Ju fler undantag desto svårare."

Fråga 5

Kan ni ge exempel där byggnadsnämnden nått ett, ur kommunens perspektiv, gott resultat i arbetet med kravet på god form-, färg- och materialverkan?

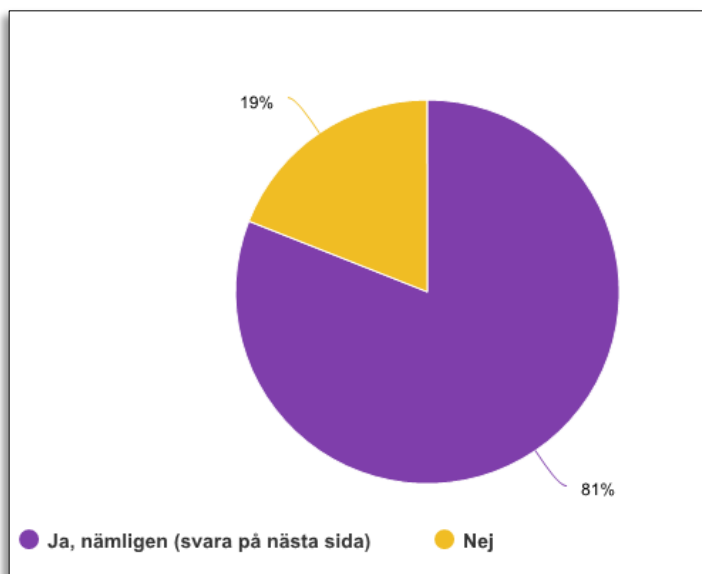


"Ja, upplevelsen är att kan dialogen finnas med från starten av ärendet är det betydligt lättare att påverka. Det bygger dock på att individuella inspektörer uppmärksammar frågan vid första kontakten. Bör också nämnas att mycket av påverkan avgörs vid beredning när byggherre får politikens ställningstagande i frågan. (Större krav på korta handläggnings-tider kommer definitivt påverka möjligheten att skapa en god bebyggelse inte minst ur perspektivet 8 kap. 1 § 1-3 PBL)

Det är en subjektiv bedömning, det finns en anledning att nära alla rättsfall handlar om tekniska bedömningar eller betydande olägenhet. Frågan är vem som bedömer om något passar in eller inte om inte riktlinjerna är utpekade för platsen."

Fråga 6

Bedömer byggnadsnämnden att det finns svårigheter med att hantera ärenden avseende god form-, färg- och materialverkan?



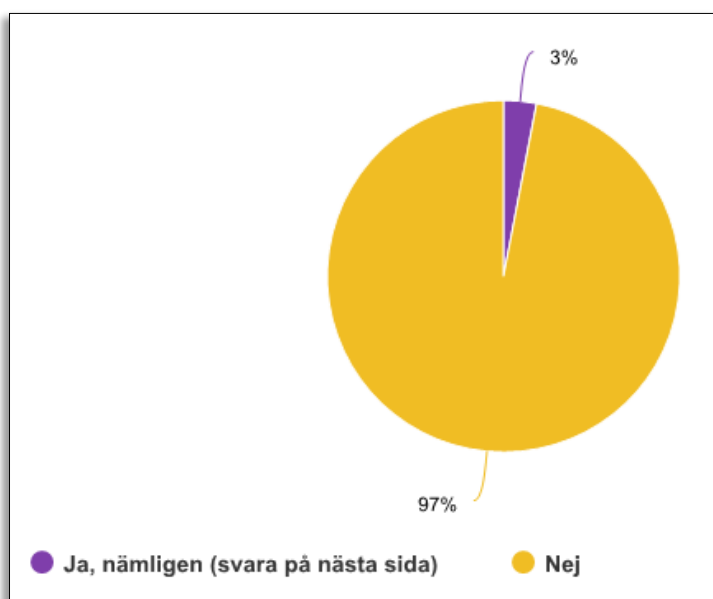
Många anser att det är svårt att driva frågorna, eftersom det uppfattas som rent tyckande av byggherre. Det finns också en rädsla att det inte håller vid en överprövning.

”God färg, form och materialverkan är svårt att mäta i exakta tal och därmed är det svårt att hävda dessa värden gentemot andra mer respekterade krav som t ex mått för tillgänglighet eller

krav på konstruktion. Det finns också rättsfall som går i olika riktning och i olika fall ger dessa värden olika tyngd. Det är, som det ser ut idag, till stor del en kulturfråga om handläggargruppen och dess chef vill prioritera och ha en hög ambitionsnivå i det här avseendet eller inte, liksom det är viktigt att ha god gestaltningskompetens i handläggargruppen i form av arkitekt och bebyggelseantikvarie.”

Fråga 8

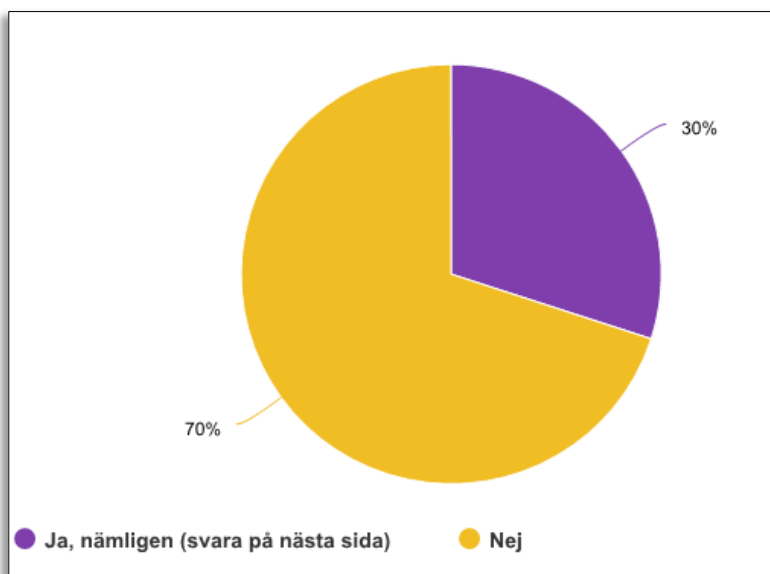
Finns det några särskilda rättsfall som byggnadsnämnden har haft hjälp av (även äldre rättsfall) i hanteringen av ärenden som handlar om god form-, färg- och materialverkan?



Nej, bara en svarade att det fanns rättsfall som de har nytta av, men mer i allmänhet.

Fråga 10

Finns det några särskilda rättsfall (även äldre rättsfall) som försvårat byggnadsnämnden:s hantering av ärenden som handlar om god form-, färg- och materialverkan?



Några fler ansåg att det finns rättsfall som försvårar. Bland andra nämns det kända rosa radhuset bland alla de röda. Ett annat fall där domstolen bedömt svart takpanneplåt likvärdigt med röda takpannor.

Fråga 12

Har byggnadsnämnden behov av ytterligare vägledning när det gäller god form-, färg- och materialverkan?



En del av kommunerna anser att vägledningen ska ge exempel på tillämpningar och bedömningar samt en sammanställning med rättsfall som visar hur man ska tänka i komplicerade ärenden.

En del kommunerna efterlyser vägledning om själva sakfrågorna så att de vet vad menas med god form- färg och materialverkan.

Man vill gärna ha också goda exempel och riktlinjer på hur man ska argumentera om dessa frågor.

Fråga 14

Har byggnadsnämnden någon ytterligare synpunkt gällande kravet på god form-, färg- och materialverkan, att framföra i samband denna återrapportering till regeringen?

Flera kommuner vill ha en tydligare lagstiftning som tydliggör kommunernas mandat att driva frågan. Flera kommuner påpekar också att frågan är subjektiv och det är svårt att föra dialog kring detta. Frågan om god färg och form kan också ändras med tiden vilket gör det svårt att hävda vad som rätt och vad som är fel. Man vill att frågorna ska få mer tyngd i lagstiftningen.

Andra pekar på att lagstiftningen blivit inkonsekvent och svårarbetad med alla undantag. *”Svårt att förklara för privatpersoner att ett nytt fönster kan kräva bygglov men att ett burspråk är bygglovsbefriat. Bättre att riksdagen beslutar om nya lagar som tillåter mer omfattande avvikelser från äldre stads-, byggnads och detaljplaner i bygglov än att lägga till spridda bygglovsbefriade och anmälningspliktiga åtgärder. Ändringarna i PBL har bara gjort lagstiftningen mer komplex och gynnar bara jurister och byråkrater. Rensa upp i lagstiftningen. Ta bort Attefallsreglerna och reglerna kring burspråk mm. (hur många bygglovsärenden gällande burspråk var det per år i Sverige tidigare?) utöka möjligheterna till avvikelserna från detaljplanerna i bygglov istället. Enkelt och tydligt.”*

”Vad som är god form-, färg- och materialverkan blir ofta ett tyckande. Vad som är god form- färg- och materialverkan ändras även över tid. Ofta upplever vi att det är enklare att ställa krav och jobba med dessa frågor vid ändring av bef. byggnader eller tillägg i kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer då finns även ett nära band till varsamhetskravet och förvanskingsförbudet.”

Fråga 15

Har byggnadsnämnden goda exempel att dela med sig av? T ex checklista, information till allmänheten eller gestalningsprogram.



Ett exempel på vägledning om utformning från Kungälv kommun.

Del 2 – Undantag från kraven för s.k. tillfälliga anläggningsboenden



Lagstöd

Kraven som gäller energihushållning, hushållning med vatten och avfall och bredbandsanslutning behöver inte uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad avseende ett tillfälligt anläggningsboende.

I fråga om nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring än ombyggnad avseende ett tillfälligt anläggningsboende ska kraven anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skäligen i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.

Anpassningar och avsteg som görs enligt första stycket får inte medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

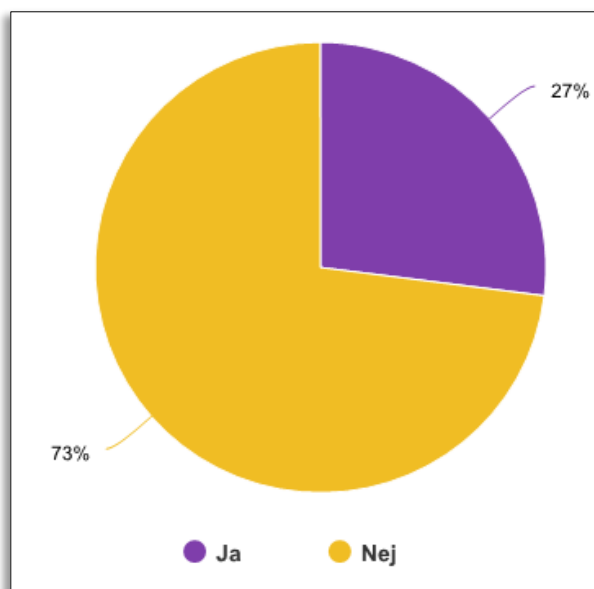
Ett tillfälligt anläggningsboende behöver inte vara försett med hiss eller annan lyftanordning.

3 kap 27–29 §§ PBF

Fråga 16

Har byggnadsnämnden använt sig av de särskilda undantagen i 3 kap 27-29 §§ PBF för tillfälligt anläggningsboende i något lov- och anmälanärende?

Bara åtta av kommunerna har behövt använda de särskilda undantagen.



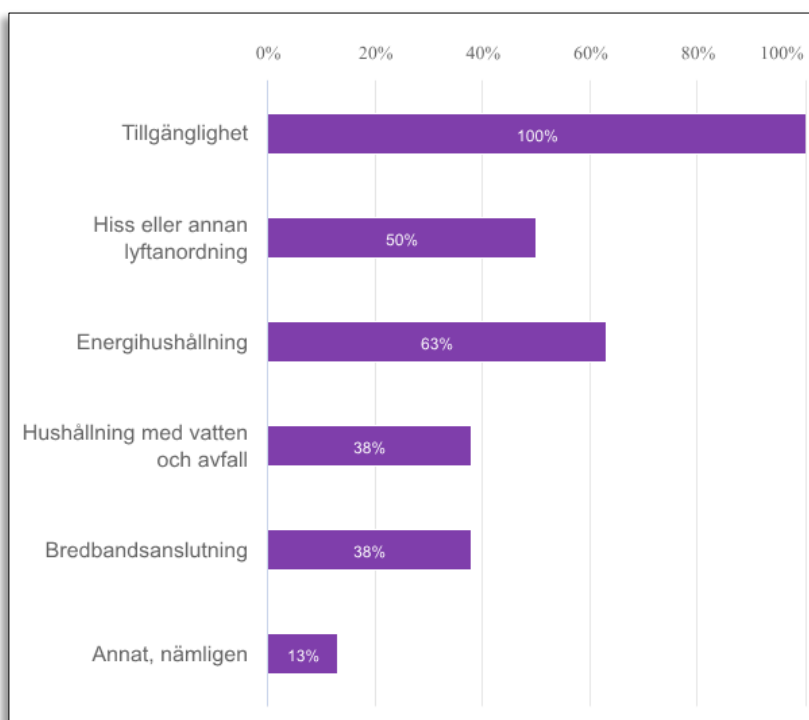
Fråga 17

Hur många bostäder har det handlat om/berört totalt?

Sammanlagt för de åtta kommunerna har det rört sig om 705 bostäder.

Fråga 18

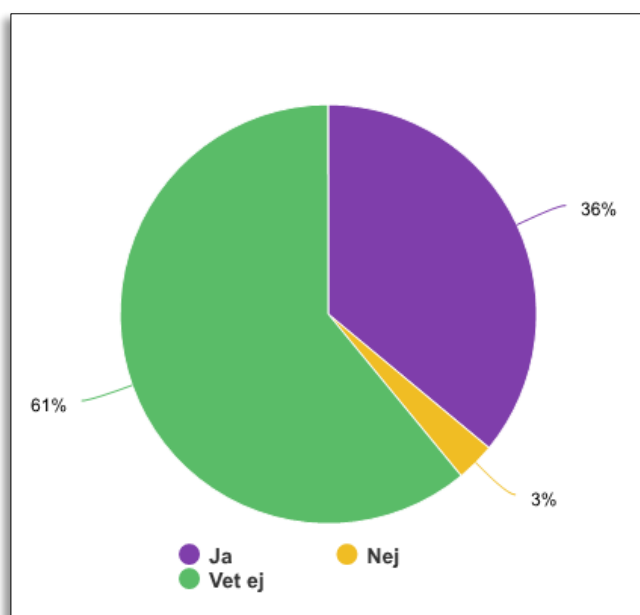
Vilka av de särskilda undantagen har byggnadsnämnden använt sig av sedan ändringarna i förordningen trädde i kraft?



I samtliga ärenden har man gjort avsteg vad gäller tillgänglighet och i cirka 60 procent av fallen även när det gäller energihushållning.

Fråga 19

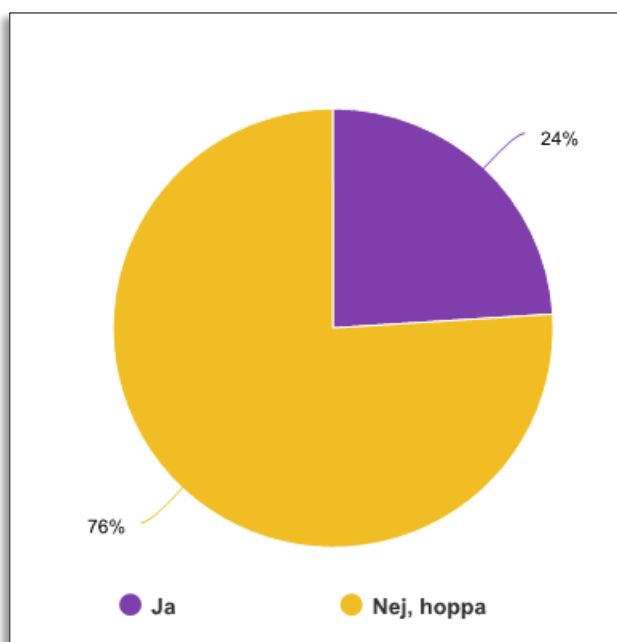
Upplever byggnadsnämnden att undantagen enligt PBF är ändamålsenligt formulerade?



De flesta har inte haft ärenden där det behövt använda undantagen och har av naturliga skäl svårt att ha synpunkter på dem. De flesta tycker att de är bra. En svarande menar att "avsteg i den utsträckning som är skälig" ställer stora krav på handläggares bedömning utan att det finns något stöd på vad som är skäligt.

Fråga 20

Har byggnadsnämnden använt **Boverkets föreskrifter och allmänna råd om anpassningar och avsteg för tillfälliga anläggningsboenden** i något ärende sedan dessa trädde i kraft i juli 2016?

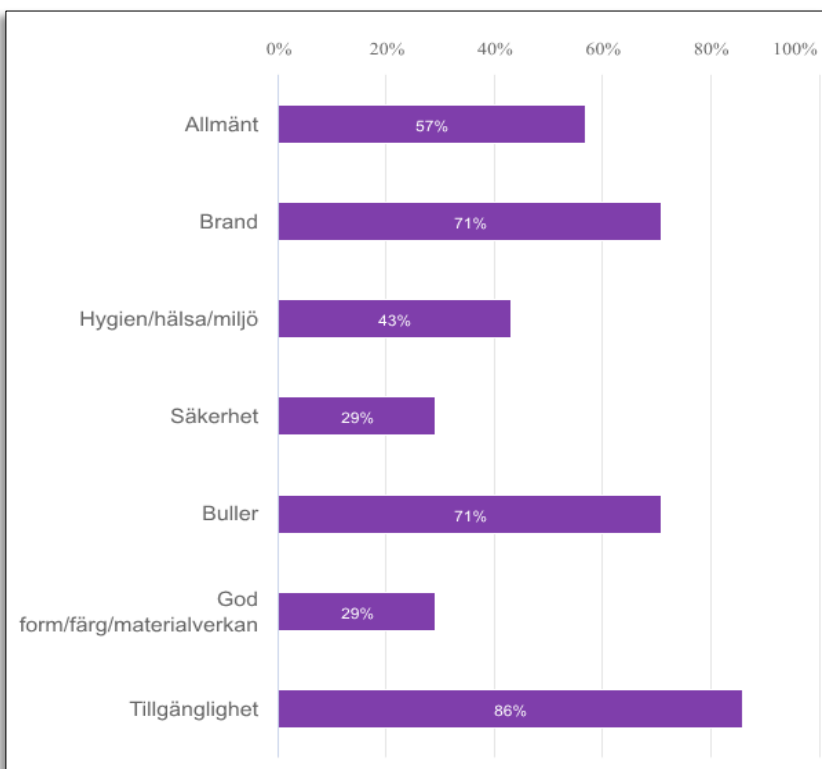


Det är inte så många som använt föreskrifterna och de allmänna råden.

Det är bara de sju personer som använt dem som får svara på nästa fråga.

Fråga 21

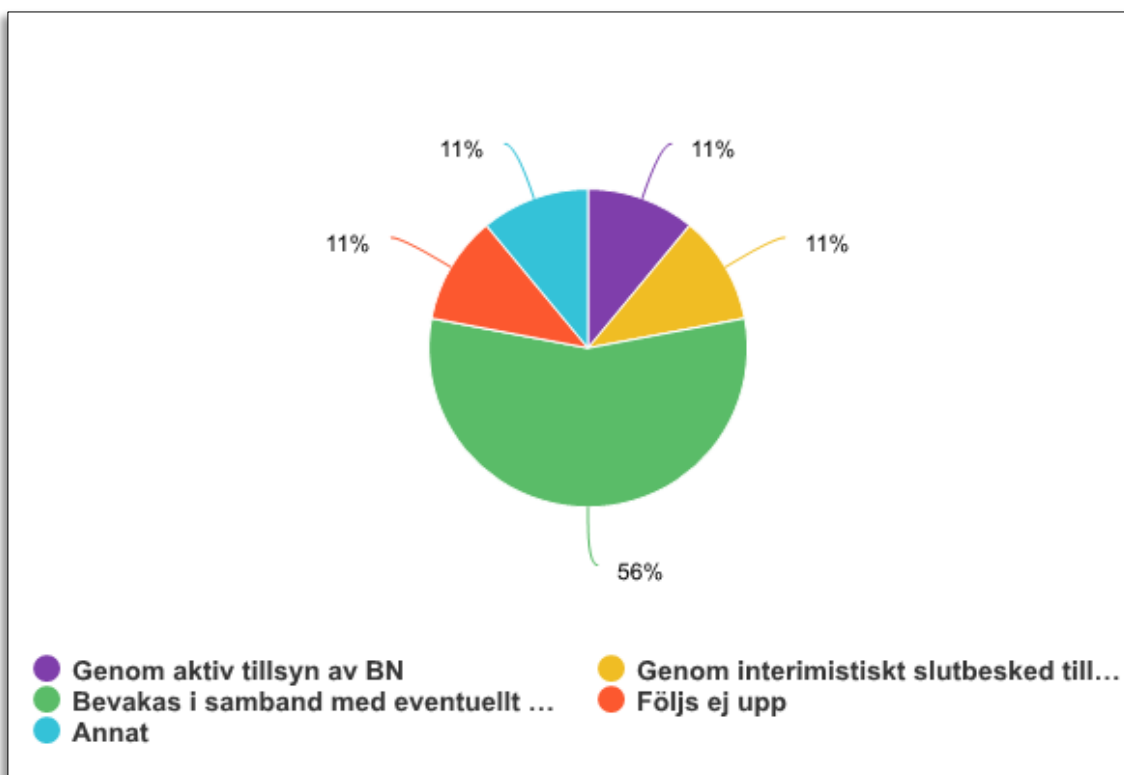
Vilken del (sakområde) av Boverkets föreskrifter och allmänna råd har byggnadsnämnden haft användning av? (flera svarsalternativ möjliga)



Nästan alla har haft hjälp av materialet om tillgänglighet och en stor del har också använt avsnitten om brand och buller.

Fråga 22

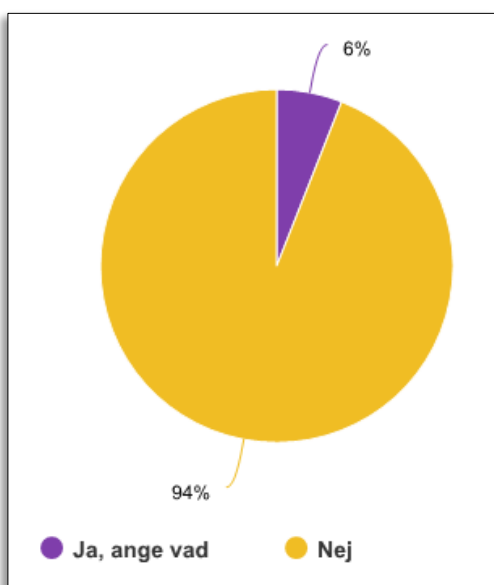
Hur följer byggnadsnämnden upp att byggnaden anpassas till ordinarie krav när det tillfälliga anläggningsboende upphör?



En svarande påpekade att många av de tidsbegränsade ännu inte gått ut och de därför inte vet hur de kommer att hanteras.

Fråga 23

Har byggnadsnämnden behov av ytterligare vägledning när det gäller tillfälligt anläggningsboende?



En svarande vill ha exempel på skälig anpassning och avsteg. En annan vill ha vägledning i hur man ska hantera ärendena när de ska avvecklas.

Fråga 24

Har byggnadsnämnden någon ytterligare synpunkt att framföra gällande möjligheten att göra undantag för tillfälligt anläggningsboende, i samband denna återrapportering till regeringen? Exempelvis om det funnits särskilda svårigheter med tillämpningen av reglerna i 3 kap. 28-29 §§.

Det har varit många frågor tidigare, men nu är det inte så aktuellt längre.

Analys/reflektion

Del 1, En byggnad ska ha en god form-, färg och materialverkan

Enkätsvaren bekräftar att de flesta kommuner för dialog med byggherren i samband med bygglov. Dialogen kan ibland ske innan ansökan lämnas eller efteråt. Av enkätsvaren framgår det dock inte entydigt om dialogen handlar generellt om bygglov eller om just det specifika lagkravet på god form-, färg- och materialverkan. I få svar hänvisas till just färg-, form- eller materialval eller på utformning. I ett svar nämns att *”byggnadsnämnden erbjuder arkitektkompetens som stöd vid utformning av byggnader som har kulturhistoriska värden och arkitektoniska egenskaper”*. I ett annat svar står det: *”Både handläggare och stadsarkitekt är behjälplig med råd och dåd. Vi känner att vi ofta får en god förståelse för dessa frågor när de förklaras på ett pedagogiskt sätt”*.

De flesta kommuner saknar också en framtagen vägledning som byggherren kan ta del av. Flera kommuner hänvisar istället till sina *”kulturmiljöprogram”*. Detta är intressant eftersom det visar att man kopplar det aktuella lagkravet till kulturmiljöer och inte en generell fråga om utformning som bör gälla för alla nybyggnationer. Detta bekräftar att kommunerna inte har en tydlig strategi för att föra dialog med byggherrarna om det aktuella lagkravet.

Kommunerna kan i princip delas i två grupper när det gäller om hur de anser att undantagen från bygglovsplikt påverkar arbetet med kravet på god form-, färg- och materialverkan. Den ena gruppen anser att det här undantaget inte påverkar deras arbete. Och den andra gruppen menar att undantagen har en försvårande effekt. Ett svar lyder som följande, *”Det är försvårande! Det blir tillsyn i efterhand, vilket tar udden ur kraven i ”praktiken”. Åtgärder som inte kräver bygglov utan bara anmälan gör det hela än svårare.”*

Cirka 60 procent av kommunerna anger att de kan ge exempel där BN nått ett, ur kommunens perspektiv, gott resultat i arbetet med kravet på god form-, färg- och materialverkan. Samtidigt bedömer ca 80 procent av kommunerna att det finns svårigheter med att hantera ärenden avseende god form-, färg- och materialverkan. Skälen till detta varierar. Vissa kommuner anger att frågan är subjektiv och lagstiftningen krav är otydlig. En kommun skriver, *”Då det är en ganska subjektiv bedömning där lagstödet för ett beslut inte är helt klart kan det vara svårt att driva ett krav på utformning. Rädslan finns alltid att det inte kommer att hålla vid en överprövning, eftersom det finns en hel del rättsfall på att sökandes frihet är stor”*. Vissa anser också att det handlar om saker som inte går att mäta och att olika handläggare kan göra olika bedömningar. Detsamma gäller för byggnadsnämnder och byggherrarna och det är svårt att veta hur man ska hantera frågan på ett objektiva sätt.

Brist på vägledande domar gör inte hanteringen av frågan lättare. 97 procent av kommunerna anser att det inte finns särskilda rättsfall som byggnadsnämnden har haft hjälp av i hanteringen av ärenden som handlar om god form-, färg- och materialverkan. Samtidigt anger 70 procent av kommunerna att det finns några särskilda rättsfall som försvårat byggnadsnämndens hantering av ärenden som handlar om god form-, färg- och materialverkan.

Det är alltså svårare att utifrån särskilda rättsfall driva fram hur god färg-, form- och materialverkan ska appliceras.

77 procent av kommunerna anser att BN har behov av ytterligare vägledning när det gäller god form-, färg- och materialverkan. En del av kommunerna anser att vägledningen ska ge exempel på tillämpningar och bedömningar samt en sammanställning med rättsfall som visar hur man ska tänka i komplicerade ärenden.

En del kommunerna efterlyser vägledning om själva sakfrågorna så att man vet "*vad menas med god form- färg och materialverkan*". Man vill gärna ha också goda exempel och riktlinjer på hur man ska argumentera om dessa frågor.

Flera kommuner vill ha en tydligare lagstiftning som tydliggör kommunernas mandat i den aktuella frågan. Flera kommuner påpekar också att frågan är subjektiv och det är svårt att föra dialog kring detta. Frågan om god färg och form kan också ändras med tiden vilket gör det svårt att hävda vad som rätt och vad som är fel.

Del 2, Undantag från kraven för s.k. tillfälliga anläggningsboenden

Cirka 27 procent av kommunerna har använt sig av de särskilda undantagen i 3 kap 27-29 §§ PBF för tillfälligt anläggningsboende i något lov- och anmälanärende. Detta har resulterat i 705 antal bostäder i de 8 kommuner som haft den typen av ärenden. De särskilda undantag av vilka kommunerna har använt sig sedan ändringarna i förordningen trädde i kraft berör till 100 procent tillgänglighet. Andra undantag som utmärker sig berör energihushållning och hiss eller annan lyftanordning.

De flesta kommuner, ca 60 procent, anser att de inte kan avgöra huruvida undantagen enligt PBS är ändamålsenliga formulerade. 36 procent anser att undantagen är ändamålsenliga och bar ca 3 procent konstatera att undantagen inte är ändamålsenliga.

76 procent av svarande kommunerna har angett att de har använt sig av Boverkets föreskrifter och allmänna råd om anpassningar och avsteg för tillfälliga anläggningsboende. De sakområden som har använts mest av kommunerna berör tillgänglighet, buller och brand. En reflexion är att krisen var över innan ändringarna i lag och förordning kom på plats. Det skulle vara värt att överväga att göra regeringens befogenheter i plan- och bygglagen mer generella när det gäller att skriva föreskrifter för olika krissituationer.

Denna rapport är en sammanställning av hur byggnadsnämnderna (eller dess motsvarighet) i Västra Götalands län har tillämpat kravet på att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan under 2018. Rapporten redovisar dessutom hur bestämmelserna gällande vissa undantag från de ordinarie utformnings- och egenskapskraven för s.k. tillfälliga anläggningsboenden tillämpats av kommunerna i Uppsala län under året 2018.

Den närmare inriktningen av redovisningen har samordnats mellan länsstyrelserna, och återrapporteringen sker med framtagna former redovisade i återrapporteringskrav 44 b i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2012 och i dialog med Boverket.

Uppdraget ska redovisas till Boverket senast den 31 januari 2019.

Sammanställningen grundar sig på de svar som kommit fram i samband med den enkätundersökning som gjorts på liknande sätt bland alla byggnadsnämnder i Sverige. Syftet med detta arbete är att göra den uppföljning och utvärdering som plan- och byggförordningen ålägger länsstyrelserna att göra. Sammanställningen kan ligga till grund för länsstyrelsernas kommande arbete om en gestaltad livsmiljö.

Rapporten om byggnadsnämndernas tillämpning för 2018 har tagits fram av arkitekterna Nirmala Blom-Adapa, Saeid Erfan, föredragits av Kajsa Reimers och godkänts av funktionschefen Nina Kiani Janson.

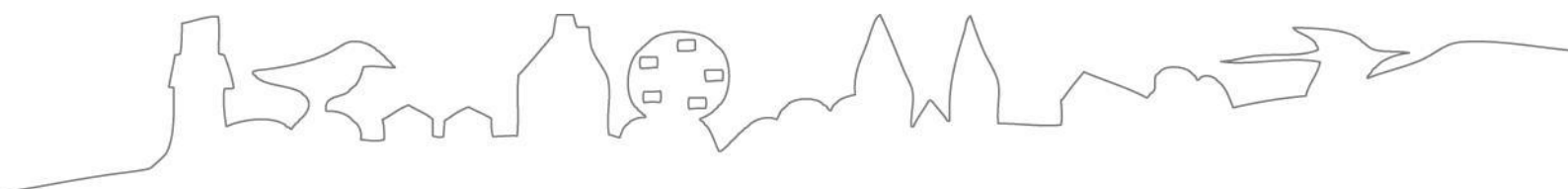
Göteborg, den 28 januari 2019

Nina Kiani Janson

Funktionschef, plan och bygg

Kajsa Reimers

Arkitekt



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN